Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 862

Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht

Nr. 9

BRIEF VAN DE ONDERWIJSRAAD

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2014

U heeft op 27 november jongstleden de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over het voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT),[1] in verband met een meer doeltreffende regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstuk 33 862, nr. 8).

Het initiatiefwetsvoorstel (hierna: voorstel) omvat kort gezegd de volgende wijzigingen.

- De definitie van de kwaliteit van het onderwijs wordt in de sectorwetten beperkt tot het naleven van bij of krachtens een onderwijswet gestelde voorschriften.
- In de sectorwetten wordt gedefinieerd wat zeer zwak onderwijs is.
- In de WOT worden de taken van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) opnieuw gedefinieerd en wel zo dat onderscheid wordt gemaakt tussen het beoordelen en bevorderen van de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften (de voorgestelde wettelijke definitie van zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs) enerzijds en het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs anderzijds. Daarbij geldt dat handhaving van de wettelijke deugdelijkheidseisen de primaire taak van de inspectie wordt en dat het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs secundair wordt.

[1] De raad zal in dit advies bij wijze van voorbeeld steeds een (voorgesteld) artikel uit de WPO aanhalen. Daarmee worden ook de gelijkluidende (voorgestelde) artikelen uit de andere sectorwetten bedoeld.

kst-33862-9
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

- Het rapport waarin de inspectie tot het oordeel zeer zwak komt, wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaan.
- De «aspecten van kwaliteit» in artikel 11, lid 3, van de WOT vervallen.
- De Minister en Tweede Kamer krijgen meer invloed op de totstandkoming en wijziging van de toezichtkaders en van het jaarwerkplan van de inspectie.

Met deze wijzigingen beogen de initiatiefnemers de professionele vrijheid van leraren en schoolleiders beter te beschermen. Door de beperkingen van deze vrijheid te laten berusten op deugdelijkheidseisen en het onderwijstoezicht doeltreffender te regelen, kan de kwaliteit van het funderend onderwijs volgens hen worden bevorderd.[2]

De Raad van State heeft eerder al over het onderhavige wetsvoorstel geadviseerd, zij het dat het voorstel toen op onderdelen nog anders luidde. In grote lijnen stond de Raad van State positief tegenover het wetsvoorstel, en de wijzigingen die hij voorstelde zijn grotendeels door de initiatiefnemers meegenomen in het voorstel dat nu aan de Onderwijsraad is voorgelegd.

De raad bespreekt in dit briefadvies eerst de belangrijkste overwegingen van de initiatiefnemers om tot onderhavig voorstel te komen en geeft tevens kort de verschillende onderdelen van het voorstel weer (deel 1). Daarna noemt de raad zijn overwegingen en vragen bij het wetsvoorstel en de onderscheiden onderdelen daarin (deel 2). Soms gaat hij daarbij ook expliciet in op hetgeen de Raad van State in zijn advies aan de orde heeft gesteld of wat door overige geledingen in de daaraan voorafgaande consultatiefase opgemerkt is. In deel 3 geeft de raad in samenvattende zin aan in welke richting hij – bij handhaving van het voorstel – aanpassingen voorstelt.

1 Aanleiding tot en inhoud van het wetsvoorstel

1.1 Aanleiding tot het wetsvoorstel

In de memorie van toelichting wordt een uitgebreide motivatie voor het wetsvoorstel gegeven. Professionele vrijheid heeft in het voorstel een prominente plaats als «belangrijke slagader van artikel 23 Grondwet». Scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben, volgens de initiatiefnemers, behoefte aan eigen pedagogisch-didactische ruimte en professionals (leraren en schoolleiders) hebben recht op die ruimte. De initiatiefnemers vinden dat deze professionele vrijheid beter beschermd moet worden.[3] Volgens hen heeft het toezichtkader van de inspectie in de praktijk een normerend karakter gekregen. Daardoor stelt de inspectie, als uitvoeringsinstantie, volgens de initiatiefnemers eigen beperkingen aan de vrijheid van scholen.

Volgens de toelichting kan voor het oordeel van de inspectie dat de kwaliteit van een school tekortschiet nauwelijks een basis worden gevonden in de onderwijswetten. Dit komt doordat de indicatoren uit het toezichtkader en in de inspectierapporten sterk leunen op en verwijzen naar de kwaliteitsaspecten uit de WOT en niet naar deugdelijkheidseisen in de sectorwetten. De initiatiefnemers stellen voor onderscheid te maken tussen de beoordelende en bevorderende rol van de inspectie ten aanzien van de naleving van wettelijke voorschriften en de rol van de inspectie bij het bevorderen van «de ontwikkeling van het onderwijs». Zij stellen dat

[2] Kamerstuk 33 862, nr. 7. *Memorie van toelichting*, p. 4.
[3] Kamerstuk 33 862, nr. 7, p. 3.

door de inspectie onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen deugdelijkheidseisen, waarvan de inspectie de naleving beoordeelt en bevordert, en kwaliteitsaspecten, die deel uitmaken van de systematiek waarmee de inspectie scholen onderzoekt. Deze «overige aspecten van kwaliteit» mogen, volgens de initiatiefnemers, geen rol spelen bij de beoordelende taak van de inspectie, enkel bij haar onderzoekende en haar bevorderende taak. In de praktijk echter hebben, volgens de initiatiefnemers, de overige aspecten van kwaliteit wel een normerende en sturende werking, omdat scholen door de werkwijze van de inspectie de indruk (kunnen) krijgen dat er sprake is van verplichtingen. Het verschil tussen overige kwaliteitsaspecten (die niet gebaseerd zijn op deugdelijkheidseisen en waarop scholen dus niet gesanctioneerd kunnen worden) en deugdelijkheidseisen, waarop dat wel kan, is voor scholen niet duidelijk, mede omdat in de inspectierapporten beide door elkaar lopen, aldus de toelichting.[4]

De feitelijke gevolgen van een inspectieoordeel gebaseerd op de in de WOT verwoorde kwaliteitsaspecten, kunnen volgens de initiatiefnemers «ingrijpend» en «desastreus» zijn. Zo kan volgens hen de reputatieschade voor de school groot zijn. Tegen inspectieoordelen die de reputatie van scholen kunnen schaden, staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. De mogelijkheid van scholen om in het inspectierapport de eigen zienswijze op te laten nemen kan volgens initiatiefnemers niet worden opgevat als een voldoende waarborg tegen de negatieve consequenties.[5]

Het bovenstaande is voor de initiatiefnemers reden om de systematiek van de kwaliteitsaspecten in de WOT tegen het licht te houden en om de verhouding tussen de inspectie, de Minister en het parlement te herijken. Zij vinden dat door het systeem van de WOT en de daarin neergelegde inspectietaken en kwaliteitsaspecten aanmerkelijke risico's bestaan dat inbreuk wordt gemaakt op de professionele vrijheid van leraren en schoolleiders.[6] Een betere afbakening tussen de «beoordelende» en «bevorderende» rol van de inspectie is volgens hen nodig. Volgens de toelichting beschouwt de inspectie het toezicht op de kwaliteit van onderwijs als haar primaire taak en het naleven van wettelijke voorschriften als een afgeleide functie daarvan. Dit zou volgens de initiatiefnemers andersom moeten zijn.

Verder vinden de initiatiefnemers dat de wettelijke grondslag voor het optreden van de overheid verhelderd en versterkt moet worden. De overheid is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de deugdelijkheidseisen geven de reikwijdte van die kwaliteit aan. Het toezicht dient daarom alleen gericht te zijn op die deugdelijkheidseisen: een (bekostigings)sanctie kan alleen maar volgen als aan die eisen niet is voldaan. Het is daarom, aldus de initiatiefnemers, cruciaal dat sancties aan een wettelijke grondslag zijn gebonden. Dit is nu niet het geval, aangezien de oordelen zwak en zeer zwak noch in de sectorwetten, noch in de WOT gedefinieerd worden.

Het wetsvoorstel tornt dus niet aan de deugdelijkheidseisen (die een beperking van de professionele vrijheid mogen inhouden). Het richt zich daarentegen op beperkingen van die vrijheid die *niet* op de deugdelijkheidseisen berusten (zoals, volgens initiatiefnemers, het onderzoek van de inspectie aan de hand van de kwaliteitsaspecten en toezichtkaders). De initiatiefnemers stellen daarom een toezichtsysteem voor waar enkel aan

[4] Ibid., p. 8–10.
[5] Ibid., p. 14.
[6] Ibid.

de hand van deugdelijkheidseisen op de kwaliteit van het onderwijs wordt toegezien. Daarbij geven zij het parlement een grotere betrokkenheid bij en controle op de uitwerking van de inspectietaak.

1.2 Inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

Om aan bovengenoemde bezwaren tegemoet te komen, worden verschillende concrete wijzigingen voorgesteld.

a) Beperking van reikwijdte begrip kwaliteit van het onderwijs

In de sectorwetten is de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs aan het bevoegd gezag opgedragen. In het voorstel wordt het zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs beperkt tot «de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften.»[7] De toezichthoudende taak van de inspectie heeft alleen betrekking op deze beperkte invulling van het kwaliteitsbegrip. De beoordeling van het uitvoeren van het schoolplan als facet van onderwijskwaliteit wordt beperkt tot de wettelijke opdrachten. De door het bevoegd gezag zelf in het schoolplan gestelde opdrachten kunnen wel onderdeel uitmaken van de bevorderende taak van de inspectie.

Deze gewijzigde definitie van kwaliteit werkt door in de andere wettelijke bepalingen waarin de kwaliteit van het onderwijs bijvoorbeeld een voorwaarde of beoordelingscriterium is, en wordt daarmee ook bepalend voor de reikwijdte van het inspectietoezicht.

Door kwaliteit in het voorstel te definiëren als het naleven van «het geheel van wettelijke voorschriften dat in de onderwijswetten is vervat (...) wordt recht gedaan aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever dat het toezicht de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit dient te bevorderen binnen de kaders van de onderwijswetgeving,» aldus de toelichting.[8] Met deze beperkte definitie van kwaliteit volgen de initiatiefnemers de Raad van State, die in zijn advies observeert dat de overheid «in toenemende mate eisen aan scholen stelt of uitspraken doet over de kwaliteit van het onderwijs zonder dat daarvoor een deugdelijke grondslag in de Grondwet en de onderwijswetten aanwezig is en zonder dat scholen zich daartegen voldoende in rechte kunnen verweren.»[9] De Raad van State merkt op dat toezicht in de zin van artikel 23 van de Grondwet betrekking heeft op de naleving van wettelijke voorschriften. De inspectie mag daarom alleen toezien op de naleving van wettelijke deugdelijkheidseisen die (in tegenstelling tot het begrip «kwaliteit») voldoende objectief, meetbaar en proportioneel zijn om als basis voor toezicht te dienen. Juridisch gezien en voor zover het de financiële en toezichthoudende relatie tussen overheid en scholen betreft, geldt volgens de Raad van State onderwijs dat aan de wettelijke eisen voldoet als goed onderwijs: «Een school die de onderwijswet naleeft, doet wat nodig is om goed onderwijs aan te bieden (...).»[10] De initiatiefnemers delen wat dat betreft de conclusie van de Raad van State dat «systeem en praktijk van het onderwijstoezicht (...), waar het betreft kwaliteitsoordelen in aanvulling op deugdelijkheidseisen, ver af [staan] van de tekst en de bedoeling van de Grondwet, namelijk dat de vrijheid van onderwijs actief moet worden beschermd en alleen mag

---

[7] Het betreft hier een gesloten definitie. De huidige definitie van kwaliteit van het onderwijs in artikel 10 WPO is «open» door vast te leggen wat onder kwaliteit van onderwijs *«in elk geval»* wordt verstaan. Door het vervallen van *«in elk geval»* wordt uitgesloten dat onderwijskwaliteit ruimer kan worden opgevat dan het expliciet genoemde.

[8] Kamerstuk 33 862, nr. 7, p. 15.

[9] Kamerstuk 33 862, nr. 5-n1. *Advies Afdeling advisering Raad van State en reactie van de initiatiefnemers*, p. 2.

[10] Ibid.

worden beperkt door wettelijke voorschriften waarvan is aangetoond dat zij noodzakelijk zijn met het oog op de deugdelijkheid van het onderwijs.»[11]

b) Strikter onderscheid tussen beoordelende en bevorderende taak inspectie

In het voorstel worden de taken van de inspectie in de WOT opnieuw gedefinieerd en wel zo dat scherper onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, gedefinieerd als naleving van de deugdelijkheidseisen in de onderwijswetten (voorgestelde artikel 3, tweede lid, sub a, WOT), en anderzijds het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs (voorgestelde artikel 3, tweede lid, sub b, WOT). Door het toezicht betrekking te laten hebben op de kwaliteit van het onderwijs in de beperkte zin van naleving van voorschriften in de sectorwetten, wordt beoogd dit toezicht meer aan de wet te binden. De initiatiefnemers zien dit nalevingstoezicht als de primaire taak van de inspectie.[12]

c) Grondslag voor oordeel zeer zwak onderwijs

In de voorgestelde wijzigingen van de sectorwetten wordt gedefinieerd wat zeer zwak onderwijs is. Daarvan is sprake «indien de leerresultaten op de school (...) ernstig en langdurig tekortschieten en het bevoegd gezag in verband met dit tekortschieten eveneens tekortschiet in de naleving van een of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften.»[13] Hiermee willen de initiatiefnemers waarborgen dat dit oordeel gebaseerd is op deugdelijkheidseisen en dat het enkel ernstig of langdurig tekortschieten van leerresultaten niet meer volstaat om van zeer zwak onderwijs te spreken.

d) Uitbreiding rechtsbescherming tegen inspectieoordeel

Het bevoegd gezag heeft nu geen mogelijkheid om via de bestuursrechtelijke weg in bezwaar en beroep te gaan tegen een oordeel van de inspectie zoals vastgelegd in een inspectierapport, omdat dit niet als een besluit in de zin van de Awb (Algemene wet bestuursrecht) is aangemerkt.[14] Wel kan het bevoegd gezag zijn zienswijze bij het inspectierapport kenbaar maken (artikel 20, lid 4, WOT) en een klacht indienen bij de klachtadviescommissie (artikel 23 WOT).

De initiatiefnemers vinden dat bezwaar en beroep open moeten staan tegen een inspectierapport dat het oordeel zeer zwak onderwijs bevat, gezien de feitelijke impact van zo'n oordeel voor de betrokken scholen. In het voorgestelde artikel 20, lid 6, WOT wordt daarom bepaald dat het oordeel zeer zwak wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, waardoor het vatbaar wordt voor bezwaar en beroep. De huidige mogelijkheden om tegen een inspectierapport op te komen (eigen zienswijze inbrengen naar aanleiding van het conceptrapport; vijfwekentermijn voordat het inspectierapport openbaar wordt gemaakt; klacht indienen bij klachtadviescommissie) vinden de initiatiefnemers niet afdoende. «Aangezien de vraag in het geding kan zijn of het rapport van de inspectie in voldoende mate op wettelijke voorschriften gebaseerd is,

[11] Ibid., p. 4.
[12] Kamerstuk 33 862, nr. 7, p. 31.
[13] Zie het voorgestelde artikel 10a, lid 1 en 2, WPO.
[14] Het gaat de initiatiefnemers hierbij met name om de oordelen van de inspectie dat een school zwak of zeer zwak is.

kan (...) niet volstaan worden met een adviescommissie,» aldus de initiatiefnemers.[15]

e) Twee toezichtkaders, twee inspectierapporten en gedeeltelijke openbaarmaking

Om het onderscheid tussen de taken van de inspectie nog helderder te maken, wordt in het voorstel bepaald dat de Minister op voordracht van de inspectie twee afzonderlijke kaders vaststelt voor de beoordelende en de bevorderende taak ten aanzien van de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften enerzijds, en de bevorderende taak ten aanzien van de ontwikkeling van het onderwijs anderzijds (voorgestelde artikel 13, lid 1,WOT). Volgens de toelichting is het de bedoeling dat verslaglegging van deze twee taken vervolgens plaatsvindt in twee afzonderlijke rapporten, namelijk: een rapport met een *oordeel* naar aanleiding van een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of 12a van de WOT, en een rapport met de *bevindingen* met betrekking tot de ontwikkeling van het onderwijs (voorgestelde artikel 20, lid 1, WOT). In het eerste rapport moet de inspectie aangeven op welke wettelijke voorschriften haar oordeel betrekking heeft (voorgestelde artikel 20, lid 2, WOT). In het voorgestelde artikel 21 WOT wordt geregeld dat de inspectie het rapport waarin zij haar oordeel geeft over de naleving van wettelijke voorschriften, na vijf weken openbaar maakt. De initiatiefnemers beogen dat het rapport ten aanzien van de bevorderende taak niet openbaar wordt.

f) Te betrekken aspecten bij onderzoek en nader onderzoek ex artikel 11 WOT

Het huidige artikel 11, lid 2, WOT bepaalt dat de inspectie – om tot een oordeel te komen – onderzoek verricht aan de hand van de volgende aspecten van kwaliteit, te weten: «a. leerresultaten, b. voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, c. het gevoerde personeelsbeleid, voor zover daar op grond van artikel 6a, eerste en tweede lid, WOT[16] aanleiding toe bestaat.» In het voorgestelde artikel 11, lid 2, WOT wordt de term «aspecten van kwaliteit» vervangen door «indicatoren», wordt onderdeel a. vervangen door: «a. leerresultaten op het gebied van de Nederlandse taal en op het gebied van rekenen en wiskunde», wordt onderdeel b. vervangen door «b. informatie uit de jaarstukken, met inbegrip van het financieel jaarverslag» en wordt onderdeel c. verruimd door toe te voegen «beschikbare signalen over mogelijke knelpunten, waaronder het gevoerde personeelsbeleid (...).»

In het huidige artikel 11, lid 3, WOT is bepaald aan de hand van welke aspecten van kwaliteit eventueel nader onderzoek naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat de kwaliteit tekortschiet, plaatsvindt. Deze opsomming komt in het voorstel te vervallen en het nader onderzoek zal alleen nog verricht mogen worden bij een redelijk vermoeden dat een instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften. De initiatiefnemers geven daarvoor de volgende reden: «Wanneer de inspectie op basis van de risicoanalyse een redelijk vermoeden heeft dat de instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften is het

[15] Kamerstuk 33 862, nr. 7, p. 29.

[16] Artikel 6a, eerste en tweede lid, WOT luidt (na de voorgestelde wijziging): «1. De inspectie fungeert als aanspreekpunt voor ten behoeve van een instelling met taken belaste personen die van oordeel zijn dat de instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften ten gevolge van het gevoerde personeelsbeleid. 2. De inspectie beoordeelt of uit hetgeen haar op grond van het eerste lid ter kennis is gebracht een redelijk vermoeden voortvloeit dat de instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften.»

juist goed dat een breed onderzoek wordt gedaan waarbij alle relevante bepalingen aan de orde kunnen komen. Scholen zijn immers ten aanzien van alle wettelijke voorschriften aanspreekbaar. In dat licht is het onwenselijk op voorhand een selectie van indicatoren in de wet op te nemen.»[17]

Voorts wordt voorgesteld om het vierjaarlijkse bezoek van de inspectie aan elke instelling wettelijk vast te leggen (voorgestelde artikel 11, lid 8, WOT).

g) Invloed Minister en Tweede Kamer op totstandkoming en wijziging toezichtkaders en jaarwerkplan

Op dit moment stelt de inspectie na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen de toezichtkaders vast en keurt de Minister deze vervolgens goed. De Minister stuurt de kaders na vaststelling en goedkeuring ter kennisgeving aan het parlement. De initiatiefnemers vinden de huidige dubbelrol van de inspectie in dezen – namelijk vaststellen van en werken met de toezichtkaders – onwenselijk. Daarom wordt voorgesteld dat de inspectie een voordracht aan de Minister doet en dat de Minister een toezichtkader vaststelt of wijzigt (niet eerder dan vier weken) nadat een ontwerp aan de Staten-Generaal is overgelegd (voorgestelde artikel 13, lid 1, WOT). Deze voorhangprocedure wordt ook voorgesteld voor de goedkeuring van een jaarwerkplan (voorgestelde artikel 7, lid 2, WOT).

De Raad van State adviseert de voorhangprocedure bij het vaststellen van een toezichtkader te heroverwegen, omdat dit minder noodzakelijk lijkt als er sprake zou zijn van twee kaders, zoals de Raad van State voorstelt, en omdat de uiteindelijke controle op de interpretatie van de beleidsregel volgens hem berust bij de rechter en andersoortige onderwerpen een zaak van scholen en de inspectie zijn.[18] De initiatiefnemers volgen dit advies niet, omdat zij van mening zijn dat juist in deze fase kan worden voorkomen dat uitgegaan wordt van onjuiste interpretaties van de wettelijke voorschriften.[19]

2 Overwegingen van de Onderwijsraad bij het wetsvoorstel

2.1 Algemene overwegingen van de raad bij de geschetste problemen en voorgestelde oplossingen

Voordat de Onderwijsraad ingaat op specifieke aspecten van het voorstel, reflecteert hij op de meer algemene thema’s die hij daarin identificeert. Het komt de raad voor dat aan dit voorstel een specifieke opvatting ten grondslag ligt over de verhouding tussen overheid en scholen waar het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Het is daarom volgens de raad passend om het voorstel te bezien binnen het brede kader van die politieke en bestuurlijke verhoudingen en van de wenselijkheid van overheidssturing op de onderwijskwaliteit. In de kern gaat het om de vraag tot waar de zorg van de overheid voor het onderwijs enerzijds en de zorg voor en de vrijheid van onderwijs van scholen anderzijds zich uitstrekken. Het antwoord op die vraag komt deels voort uit het juridisch kader van het recht op en de vrijheid van onderwijs als basis en grens voor de rol van de overheid. Daarbij spelen de belangen van leerlingen en studenten en van de samenleving als geheel bij kwalitatief goed onderwijs

[17] Kamerstuk 33 862, nr.7, p. 32.
[18] Kamerstuk 33 862, nr. 5, pp. 9–10.
[19] Kamerstuk 33 862, nr. 5, p. 10.

een belangrijke rol. De raad merkt hierbij op dat visies op wat goed onderwijs is in onze pluriforme samenleving kunnen verschillen.

De raad plaatst het inspectietoezicht eerst in de context van ontwikkelingen in de overheidssturing op het onderwijs en de daarmee gepaard gaande bestuurlijke verhoudingen. Daarna gaat de raad in op de (mede)-verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs en op de verhouding tussen kwaliteit en deugdelijkheid. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan het onderscheid (in status) tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten – alsmede aan de vraag of dat onderscheid in de praktijk voldoende helder tot uiting komt – en aan de status van door de inspectie gehanteerde toezichtkaders. Voorts gaat de raad in op de basis voor de oordelen zwak en zeer zwak. Ten slotte beschouwt de raad het onderscheid tussen de beoordelende en bevorderende taken van de inspectie, waarbij ingegaan wordt op de vorm en aard die kwaliteitsbevordering zou behoren te hebben als scholen aan de deugdelijkheidseisen voldoen.

Ontwikkelingen: meer autonomie én hogere kwaliteit

In de verhouding tussen overheid en onderwijsinstellingen zijn twee ontwikkelingen relevant. In de eerste plaats is eind vorige eeuw gekozen voor een overgang naar grotere autonomie van scholen en minder centrale sturing door de overheid op het onderwijs(proces). In deze sturingsfilosofie hebben scholen relatief veel vrijheid en treedt de overheid terug. De overheid blijft wel verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel als geheel en borgt via regelgeving en toezicht publieke belangen en een juiste besteding van publieke middelen. Bij een grotere autonomie past (de bereidheid tot) het afleggen van verantwoording door scholen over gemaakte keuzes en resultaten aan de overheid en aan de eigen omgeving. In de tweede plaats is de overheid expliciet gaan sturen op de kwaliteit van onderwijs en op opbrengsten. Van het onderwijs worden niet alleen meer en betere resultaten verwacht, maar ook het realiseren van een «verbetercultuur».

Het inspectietoezicht is ontwikkeld tegen de achtergrond van veranderende bestuurlijke verhoudingen en de gerichtheid op de kwaliteit van het onderwijs. Binnen de kaders van het proportioneel en risicogericht toezicht wordt nadrukkelijker ingezet op verantwoording en kwaliteitsbevordering. De inspectie bevindt zich daarbij in het krachtenveld van enerzijds respect voor de autonomie en de vrijheid van scholen en anderzijds de politieke en maatschappelijke roep om ingrijpen bij tekortschietend onderwijs.[20]

Overheid is medeverantwoordelijk voor onderwijskwaliteit

In de visie van de raad is goed onderwijs gediend bij ruimte voor schoolleiders en leraren om vanuit de eigen (pedagogisch-didactische en/of denominatieve) identiteit het onderwijs vorm te geven en daar verantwoordelijkheid voor te dragen. De primaire verantwoordelijkheid voor goed onderwijs ligt bij hen. Dit laat onverlet dat de overheid eisen aan scholen mag stellen. De kansen en de ontwikkeling van individuen en de (economische) ontwikkeling van de samenleving als geheel zijn gebaat bij een goede kwaliteit van het onderwijs. Dit is een publiek belang en daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en scholen. Gezien de hoge eisen die de samenleving aan burgers stelt, betreft deze verantwoordelijkheid ook het verbeteren van onderwijskwaliteit. De raad

[20] Onderwijsraad (2006). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 41.

beschouwt dit als inherent aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs.

Op grond van artikel 23, lid 1, van de Grondwet – in samenhang met het recht op onderwijs van artikel 2, eerste protocol, EVRM – heeft de overheid een «aanhoudende zorg» voor het onderwijs. De overheid moet effectief op onderwijskwaliteit kunnen sturen om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken en dit vormt een noodzakelijke begrenzing van de autonomie van scholen.

In de relatie tussen scholen en overheid speelt de inspectie een cruciale rol. Bij het tekortschieten op deugdelijkheid hoort de inspectie (of de Minister) op te kunnen treden in het belang van leerlingen en studenten. Een toezichthouder die namens de overheid in staat is om de naleving van wettelijke voorschriften af te dwingen, is een noodzakelijke sluitsteen in bestuurlijke verhoudingen waarin autonomie van instellingen een centrale plaats heeft. De vraag wanneer de overheid moet kunnen ingrijpen en hoe dat ingrijpen vervolgens vorm krijgt, is onderdeel van het democratische debat. Vanwege het legaliteitsbeginsel en de grondwettelijke waarborging van de vrijheid van onderwijs moet dit debat wel resulteren in een stevige wettelijke verankering van interventiemogelijkheden, waaraan scholen rechtszekerheid kunnen ontlenen.

Kwaliteit reikt verder dan deugdelijkheid

De door de initiatiefnemers – in navolging van de Raad van State – voorgestelde wettelijke definitie van onderwijskwaliteit, waarbij sprake is van kwalitatief goed onderwijs als wettelijke voorschriften nageleefd worden, komt de raad voor als te eenzijdig. Vanuit juridisch oogpunt is het wetsvoorstel navolgbaar, maar het doet onvoldoende recht aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Met de voorgestelde definitie van onderwijskwaliteit wordt onvoldoende rekenschap gegeven van het publieke belang bij goed onderwijs en de belangen van onderwijsvragers (ouders, leerlingen en studenten). De raad ziet in het bijzonder drie gevaren in de voorgestelde definitie.

In de eerste plaats acht de raad de kans aanwezig dat schoolbesturen zich primair gaan richten op het voldoen aan wettelijke voorschriften en zich zo, bewust of onbewust, onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor de verbetering van onderwijskwaliteit. Dit is niet in het belang van individuele onderwijsvragers noch van de samenleving.

Ten tweede versterkt een beperking van het kwaliteitsbegrip tot de sfeer van deugdelijkheidseisen de nadruk in het toezicht op leerresultaten en andere makkelijk vast te stellen zaken. Vanwege (toevallige) contextfactoren heeft een school de onderwijsopbrengsten niet altijd zelf in de hand. Een breder perspectief van de inspectie op het onderwijsproces doet recht aan de inspanningen van de school.[21] Door alleen te kijken naar opbrengsten ontstaat volgens de raad tevens het risico op onbedoelde neveneffecten en ongewenst strategisch gedrag.[22] Ook dat is niet in het belang van individuele onderwijsvragers noch van de samenleving.

---

[21] Ehren, M. (2011). *Risicogestuurd toezicht na wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht; een kritische reflectie.* http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/ publicaties/ Risicogestuurd+toezicht+na+wijziging+van+de+Wet+op+het+Onderwijstoezicht.html.

[22] Onderwijsraad (2014). *Toegevoegde waarde*. Den Haag: Onderwijsraad; Honingh, M. & Ehren, M. (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. *Bestuurskunde, 2012* (4), pp. 64–72, daarbinnen pp. 68–69.

Ten derde acht de raad het niet uitgesloten dat de voorgestelde definitie van onderwijskwaliteit, tegen het oogmerk van de initiatiefnemers in, vooral zal leiden tot steeds meer en meer gedetailleerde wettelijke deugdelijkheidseisen. Als de politiek volgens de voorgestelde definitie alleen nog via wettelijke voorschriften op de kwaliteit van het onderwijs kan sturen, zal de druk om via de wet kwaliteitseisen op te leggen toenemen. Dit staat haaks op de – door de initiatiefnemers gewenste – autonomie van onderwijsinstellingen. Volgens de raad hoort juist terughoudendheid betracht te worden bij het in de wet opnemen van deugdelijkheidseisen.

Anders dan de Raad van State is de Onderwijsraad van mening dat voor inzicht in de kwaliteit van het onderwijs meer nodig is dan toezien op de deugdelijkheidseisen. De raad kan het uitgangspunt dat het voldoen aan deugdelijkheidseisen gelijkstaat aan goed onderwijs, niet delen. Aan de hand van deugdelijkheidseisen alleen kan bijvoorbeeld niet boven tafel gekregen worden waarom leerresultaten tekortschieten. De inspectie heeft andere aspecten dan deugdelijkheidseisen nodig om tekortschietende leerresultaten te duiden en verbeterpunten aan te geven. Het kan daarvoor ook nodig zijn om bijvoorbeeld naar het schoolklimaat en de leeromgeving te kijken. Daarvoor zijn in het primair en voortgezet onderwijs geen deugdelijkheidseisen voorhanden en die aspecten zijn ook lastig in wettelijke voorschriften te vangen. Ook om deze reden acht de raad de voorgestelde aanpassing van de definitie van onderwijskwaliteit in de sectorwetten (doorwerkend in de WOT) te beperkt en niet wenselijk.

Duidelijker onderscheid deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten nodig

Dat de overheid medeverantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs, betekent niet dat de overheidssturing op kwaliteit onbegrensd mag zijn. Het overheidsingrijpen hoort volgens de raad proportioneel te zijn. Dat vraagt behoedzaam handelen van de overheid. Bindende eisen aan scholen met mogelijke consequenties in de zin van door de Minister te treffen maatregelen, bekostigingssancties of opheffing van een school moeten bij of krachtens de wet geregeld worden.[23] Dergelijke wettelijke normen die voorschrijven wat scholen moeten doen of nalaten, gelden als deugdelijkheidseisen. Daarbij gaat het deels om heel concrete, duidelijke gedragsnormen en deels om meer open normen die nader uitgewerkt of geoperationaliseerd moeten worden om te kunnen beoordelen of eraan voldaan wordt. Hoewel een nadere uitwerking en concretisering van wettelijke voorschriften altijd nodig is, is het zaak dat die operationalisering niet verder gaat dan wat nog als een redelijke en werkbare uitwerking te beschouwen is. Waar de wetgever terughoudend is in het voorschrijven van precies gedrag, past nadere normstelling door uitvoerende en toezichthoudende instanties slechts in beperkte mate. Zo ver mag een operationalisering van wettelijke voorschriften door de inspectie dan ook niet gaan. Naarmate normen meer open zijn en ze scholen minder richting en duidelijkheid geven over wat van hen verwacht wordt, is strikte handhaving bovendien minder passend.

Deugdelijkheidseisen omvatten een scala aan voorschriften.[24] Naast leerresultaten op taal en rekenen gaat het om zaken zoals de voorschriften dat leerlingen in het primair onderwijs een ononderbroken ontwikkelingsproces moeten kunnen doorlopen (artikel 8, lid 1, WPO) en dat het onderwijs zo wordt ingericht dat leerlingen de school binnen acht

[23] Onderwijsraad (2012a). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad, pp. 57–58.

[24] De hierna volgende voorbeelden richten zich op het primair onderwijs. De wetgeving omtrent de andere sectoren bevat eveneens deugdelijkheidseisen.

aaneensluitende schooljaren kunnen doorlopen en aan de wettelijke urennorm wordt voldaan (artikel 8, lid 9, WPO). Het gaat bijvoorbeeld ook om voorschriften ten aanzien van de inhoud van het onderwijs (artikel 9 WPO), ten aanzien van het bestuur van de school (artikel 17, 17a, 17b, 17c en 17d WPO), ten aanzien van het schoolplan (artikel 12 WPO) en de schoolgids (artikel 13 WPO), ten aanzien van de bevoegdheid en bekwaamheid van leidinggevenden en het personeel (artikelen 3, 32 en 32a WPO) en de toelating van leerlingen (artikelen 39 en 40 WPO). Waar de raad in dit advies spreekt over deugdelijkheidseisen, gaat het om wettelijke voorschriften in de volle breedte.

De raad heeft meermaals opgeroepen – en hij herhaalt die oproep hier – om terughoudend te zijn met het stellen van deugdelijkheidseisen. Het moet gaan om eisen met onmiskenbaar belang voor de kwaliteit van het onderwijs, om eisen die maatschappelijk breed aanvaard en wetenschappelijk onderbouwd zijn, en om eisen die de vrijheid van richting respecteren.[25] Hierbij past een zorgvuldige afweging tussen het maatschappelijke belang bij (waarborgen voor) zo hoog mogelijke kwaliteit van onderwijs en de vrijheid van onderwijs. Normen moeten zo veel mogelijk duidelijk en objectief zijn en wettelijk verankerd worden. Waar duidelijkheid en objectiviteit niet of onvoldoende mogelijk zijn, is het aangewezen om dat gebrek te compenseren door procedurele waarborgen.[26]

Naast de wettelijke deugdelijkheidseisen wordt in het kader van het toezicht ook gewerkt met kwaliteitsaspecten. Deze aspecten staan in de WOT opgesomd. Daarbij gaat het om: het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, de effectiviteit van het didactisch handelen van het onderwijspersoneel, de leerlingenzorg, inhoud, niveau en uitvoering van toetsing en in de wet genoemde onderdelen van het personeelsbeleid. Deze kwaliteitsaspecten richten zich strikt genomen niet normatief tot scholen. Anders dan deugdelijkheidseisen zijn zij niet geformuleerd als gedragsnormen die een bepaald doen of nalaten voor scholen voorschrijven. Zij zijn enkel aan de orde bij een nader onderzoek door de inspectie als er een redelijk vermoeden is dat de kwaliteit tekortschiet (artikel 11, lid 3, WOT). Bij een dergelijk nader onderzoek naar de (oorzaken van) het tekortschieten van de kwaliteit hoort de inspectie met name aan deze aspecten aandacht te besteden. De aspecten kaderen zo de werkwijze van de inspectie in. De lijst met aspecten berust op internationaal geaccepteerde, wetenschappelijke inzichten over schooleffectiviteit. Op onderdelen zijn de in de WOT opgesomde kwaliteitsaspecten gerelateerd aan in de sectorwetten opgenomen deugdelijkheidseisen. Voor het ene kwaliteitsaspect is dat meer en directer het geval dan voor het andere. Zo sluiten de kwaliteitsaspecten «leertijd» en «bevoegdheid en bekwaamheid van het personeel» naadloos aan bij de betreffende deugdelijkheidseisen, terwijl «de effectiviteit van het didactisch handelen» minder direct door deugdelijkheidseisen gedekt wordt. Enkele aspecten van kwaliteit komen niet als voorschrift in de sectorwetten aan bod. Dat is voor het primair en voortgezet onderwijs bijvoorbeeld het geval bij schoolklimaat en leeromgeving.

De raad benadrukt dat aspecten van kwaliteit van een andere aard zijn dan deugdelijkheidseisen. De aspecten van kwaliteit zijn door de wet (WOT) aangeduide aandachtspunten bij nader onderzoek door de inspectie en geen normen waar scholen aan moeten voldoen. Alleen als en voor zover de kwaliteitsaspecten samenvallen met deugdelijkheidseisen zijn ze voor scholen dwingend. Voor de inspectie geldt dat zij bij het uitoefenen van het toezicht, en dus bij het operationaliseren en hanteren van de kwali-

---

[25] Ibid.
[26] Ibid. p. 8, p. 42 en pp. 59–60.

teitsaspecten, de vrijheid van onderwijs in acht moet nemen (artikel 4 van de WOT).

Het verschil in status tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten is in de praktijk voor scholen onvoldoende helder. In inspectierapporten zijn deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten niet of nauwelijks te onderscheiden. Daardoor ervaren scholen de kwaliteitsaspecten en de daarop gebaseerde indicatoren, ook als ze niet met deugdelijkheidseisen samenvallen, als bindende normen. Mogelijk geeft de manier waarop inspecteurs in hun aanpak en communicatie omgaan met de kwaliteitsaspecten hier mede aanleiding toe.

Gelet op het essentiële onderscheid in status tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten, hecht de raad eraan dat deze in de benadering van scholen en in de verslaglegging door de inspectie duidelijker worden onderscheiden en gescheiden. De raad kan daarom meegaan in het voorstel om de inspectie voortaan expliciet te laten maken op welke wettelijke voorschriften een oordeel gebaseerd is.

De raad wijst er wel op dat aspecten van kwaliteit ook voor de invoering van de WOT in 2002 al door de inspectie gehanteerd werden; toen echter zonder wettelijke basis en zonder wettelijk voorgeschreven overleg met het veld. In die zin beperken het risicogerichte toezicht en de kwaliteitsaspecten de inspectie juist en bieden zij scholen (rechts)zekerheid en duidelijkheid over waar de inspectie bij een nader onderzoek naar zal kijken. Die beperking en de daaraan verbonden voordelen gaan verloren als de kwaliteitsaspecten geschrapt worden. De raad acht het daarom niet verstandig daartoe over te gaan.

Toezichtkaders leggen werkwijze van de inspectie vast

In een toezichtkader legt de inspectie haar eigen werkwijze voor onderzoeken vast (artikel 13, lid 1, WOT). Hierdoor neemt de voorspelbaarheid van de beoordelende en bevorderende taakvervulling voor scholen toe. Een goed uitgewerkt kader biedt dus rechtszekerheid en transparantie. Om een goede basis te zijn voor het nalevingstoezicht horen de deugdelijkheidseisen in de volle breedte in het beoordelingskader terug te komen en van een redelijke en werkbare uitwerking voorzien te worden. De raad wijst er wel op dat ook een toezichtkader als zodanig voor scholen niet normatief is. Dat geldt uiteraard wel voor de wettelijke eisen die door middel van indicatoren in het kader geoperationaliseerd worden. Daarom moet ook in een toezichtkader het onderscheid tussen indicatoren die gebaseerd zijn op wettelijke deugdelijkheidseisen en indicatoren die dat niet zijn, inzichtelijk gemaakt worden. De raad kan zich een opzet van een toezichtkader voorstellen waarin duidelijk wordt onderscheiden welke indicatoren gebaseerd zijn op deugdelijkheidseisen en welke indicatoren gebaseerd zijn op andere, niet in de sectorwetten genoemde kwaliteitsaspecten. Daarvoor hoeft de WOT niet gewijzigd te worden.

De raad vindt het verder van belang dat duidelijk is dat in toezichtkaders niet willekeurige aspecten zijn opgenomen of willekeurige indicatoren worden gebezigd. Het is daarom van belang dat deze kaders gebaseerd zijn op degelijke wetenschappelijke inzichten. Het is evenzeer van belang dat vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere deskundigen via het wettelijk voorgeschreven ringenoverleg (artikel 13, lid 2, WOT) betrokken worden bij de totstandkoming van toezichtkaders. Een wetenschappelijke basis en betrokkenheid van genoemde actoren versterken de legitimiteit van het toezicht. Tegelijkertijd constateert de raad dat het onderwijsveld niet homogeen is. Met name scholen van kleine richtingen en scholen die voorop lopen in vernieuwing ervaren het

op hen van toepassing zijnde toezichtkader soms als te beperkend en als te veel afgestemd op een «doorsnee school».[27] De ratio van de vrijheid van onderwijs is juist dat een school mag uitgaan van een eigen visie op goed onderwijs. Een na overleg met het veld tot stand gekomen kader kan dus niet die ene school met een visie die afwijkt van de meeste andere scholen (en daarmee van de inbreng van vertegenwoordigers van het veld tijdens het ringenoverleg) binden aan de invulling van kwaliteitsaspecten buiten de deugdelijkheidseisen.

Wettelijke grondslag oordeel zwak en zeer zwak wenselijk

De raad ondersteunt de wens van de initiatiefnemers om de oordelen zwak en zeer zwak onderwijs nader te duiden en te voorzien van een wettelijke basis. Formeel speelt het oordeel zwak of zeer zwak slechts een rol bij de toepassing van arrangementen van geïntensiveerd toezicht met het oog op verbetering en zijn bekostigingssancties alleen mogelijk als niet aan (bepaalde) deugdelijkheidseisen is voldaan. Maar scholen kunnen door beide oordelen met (ernstige) reputatieschade geconfronteerd worden. Ook kunnen beide oordelen betekenen dat scholen feitelijk gedwongen worden tot een verbetertraject, dat mogelijk gevolgd wordt door maatregelen. Gelet op deze vergaande consequenties horen de oordelen zwak en zeer zwak volgens de raad op een duidelijke wettelijke grondslag gebaseerd te zijn, waarbij, zoals thans bij het inspectieoordeel al het geval is, naar meer gekeken wordt dan enkel opbrengsten ten aanzien van taal en rekenen.

Duidelijker onderscheid nalevingstoezicht en kwaliteitsbevordering nodig

De raad vindt dat naast het nalevingstoezicht ook het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs een essentiële taak van de inspectie is. Het is goed dat er één instantie is die het overzicht over het gehele onderwijsveld heeft en vanuit die brede achtergrondkennis overheid en scholen kan ondersteunen in hun verantwoordelijkheid voor kwalitatief goed onderwijs.[28]

Gezien het appel dat de samenleving op het onderwijs doet, is het wenselijk dat de kwaliteitsbevorderende rol van de overheid over meer gaat dan de naleving van wet- en regelgeving. In de WOT van 2002 is hiervoor de basis gelegd. De inspectie is er sindsdien nadrukkelijk ook voor kwaliteitsbevordering, hoewel met de invoering van het risicogerichte toezicht de bevorderende taak zich grotendeels richt op scholen waar de kwaliteit tekortschiet.[29]

De twee taken – beoordelen en bevorderen – zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en vullen elkaar aan als het gaat om de taak van de overheid om te zorgen voor kwalitatief goed onderwijs. Het is lastig voor te stellen hoe de bevorderende taak vorm kan krijgen zonder een voorafgaande beoordeling of evaluatie. Tegen deze achtergrond is de raad van mening dat het niet zinvol is de wet wat betreft het vaststellen en invullen van de onderscheiden taken van de inspectie te wijzigen.

---

[27] Onderwijsraad, 2006, p.25; inbreng van het Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen en van de Nederlandse Montessori Vereniging tijdens de consultatieronde.
[28] Op basis van deze brede kennis kan de inspectie bovendien een evenwichtig totaalbeeld van het onderwijs geven in haar jaarlijkse onderwijsverslag.
[29] Ehren, 2011.

Tegelijk bestaat er een spanning tussen beoordelen en bevorderen.[30] Daarom heeft de raad al eerder een pleidooi gehouden voor een duidelijker onderscheid tussen de uitoefening van nalevingstoezicht en het uitvoeren van de kwaliteitsbevorderende taak in de praktijk. Beide taken zijn van een evident ander karakter. Daarbij passen onderscheiden werkwijzen en communicatiestijlen.[31] In die zin steunt de raad het pleidooi van de initiatiefnemers als ze voorstellen het onderscheid tussen de beoordelende en bevorderende taken in de praktijk duidelijker vorm te geven.

De raad heeft eerder benadrukt dat waar het gaat om kwaliteitsbevordering, op leren en verbetering gerichte verantwoording meer is aangewezen dan op naleving gericht toezicht.[32] Oordelen onder sanctiedreiging kan het leren in de weg staan.[33] Bij de wens om toe te groeien naar een onderwijssysteem waarin scholen door hun interne kwaliteitszorg zelf grotendeels verantwoordelijkheid dragen voor de onderwijskwaliteit, past een toezicht dat zelfstandigheid van scholen meer stimuleert. De inspectie moet ervoor zorgen dat haar toezicht zodanig wordt uitgeoefend dat ook de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van scholen bevorderd worden.

De raad meent voorts dat bij de bevorderende taak onderscheid gemaakt moet worden tussen scholen die «onder de maat» presteren en scholen die wel aan de deugdelijkheidseisen voldoen. Bij de eerste categorie is een oordeel onvermijdelijk om de Minister in positie te kunnen brengen voor het treffen van maatregelen of sancties. Ook heeft een oordeel in dat geval een duidelijke functie bij het kiezen van een toezichtarrangement en het vervolgtraject. In deze categorie kunnen de twee taken van de inspectie in elkaar overvloeien, maar ook dan dient helder te zijn wat moet en wat mag. Bij de tweede categorie scholen past een andere opstelling van de inspectie. De raad onderschrijft de wens van de initiatiefnemers dat de inspectie in een niet-verplichtende en niet-beoordelende sfeer scholen stimuleert de kwaliteit van hun onderwijs te verbeteren. Bij het streven naar een hogere kwaliteit van het Nederlandse onderwijs is een wezenlijke rol voor de inspectie weggelegd.[34] Maar kwaliteitsbevordering (als eenmaal is vastgesteld dat aan de deugdelijkheidseisen voldaan wordt) hoort niet uitgevoerd te worden in termen van nadere oordelen. Als het gaat om kwaliteitsbevordering moet de school het zonder consequenties met de inspectie oneens kunnen zijn.[35] Ook verbeterafspraken mogen in deze context uitsluitend op vrijwillige basis gemaakt worden. Dat vraagt om een opstelling van de inspectie die gericht is op meedenken en het op gang brengen en voeren van gesprekken op basis van deskundigheid in plaats van op gezag. De stap van nalevingstoezicht naar kwaliteitsbevordering is er een van verticale naar horizontale verhoudingen. De raad acht een constructieve dialoog over goed onderwijs hiervoor het geëigende middel, waarbij scholen een gelijkwaardige gesprekspartner zijn.[36] Horizontale verantwoording kan gevoed worden door informatie van de inspectie.

---

[30] Onderwijsraad, 2006, p. 42.
[31] Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 32.
[32] Onderwijsraad, 2013, p. 20 en p. 30.
[33] Onderwijsraad, 2006, p. 9; Onderwijsraad, 2013, p. 20.
[34] Ehren, 2011.
[35] Het past in de ogen van de raad daarom evenmin dat andere overheidsinstanties (juridische) consequenties verbinden aan door de inspectie of jury's uitgesproken kwaliteitsoordelen uitgaande boven het al dan niet voldoen aan deugdelijkheidseisen; bijvoorbeeld door een oordeel goed als voorwaarde te stellen voor het mogen deelnemen aan een experiment waarbij van regels in de betreffende sectorwet afgeweken wordt.
[36] Onderwijsraad (2012b). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 23.

Meer eigen inbreng scholen bij bevorderende taak inspectie nodig

Kwaliteitsbevordering vraagt bovendien om een vorm van verantwoording die ruimte laat voor eigen visies en invullingen van scholen.[37] Het is daarom van belang dat scholen voldoende in de gelegenheid worden gesteld van het «pas toe of leg uit» principe gebruik te maken. In die zin moeten de indicatoren voldoende ruimte laten en waardering kunnen opleveren voor scholen met een «afwijkend»/alternatief pedagogisch-didactisch concept.[38] Eerder pleitte de raad er al voor om de invulling van eigen kwaliteitsdoelen van instellingen meer te waarderen.[39] De eigenheid en de eigen visie op kwaliteit van een school hoort het vertrekpunt voor de inspectie te zijn (zolang de deugdelijkheid gewaarborgd is en de school zich beweegt binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat).[40] Kwaliteitsbevordering hoort plaats te vinden vanuit de erkenning dat in een pluriforme samenleving visies op wat goed onderwijs is, uiteenlopen. De (pedagogisch-didactische en/of denominatieve) identiteit en/of visie op kwaliteit van de school is dus het aangrijpingspunt voor kwaliteitsbeoordeling en -verbetering.[41] Bij autonomie voor scholen past dat scholen een eigen visie op kwaliteit hanteren en deze op eigen wijze invullen. Op basis hiervan kan het gesprek met de inspectie dan gevoerd worden.[42] De kwaliteitsbevordering (en waar mogelijk overigens ook het nalevingstoezicht) hoort aan te sluiten bij de zelfregulering en zelfevaluatie van een school of instelling. De door de inspectie te hanteren kwaliteitsaspecten en daarop gebaseerde indicatoren (voor zover ze niet samenvallen met deugdelijkheidseisen) horen (en zullen) dan minder leidend te zijn.

2.2. Specifieke overwegingen en vragen bij onderdelen c) t/m g) van het wetsvoorstel

In onderdeel 2.1 heeft de raad in meer algemene zin de voorgestelde beperking van de reikwijdte van het begrip kwaliteit van het onderwijs (a) en het voorgestelde scherper onderscheid tussen de beoordelende en bevorderende taak van inspectie (b) geadresseerd. In dit onderdeel 2.2 geeft de raad zijn specifieke overwegingen bij de onderdelen c t/m g van het voorstel.

Ad c) Grondslag voor oordeel zeer zwak onderwijs

Van zeer zwak onderwijs is volgens het voorgestelde artikel 10a WPO sprake «indien de leerresultaten op de school (...) ernstig en langdurig tekort schieten en het bevoegd gezag in verband met dit tekortschieten eveneens tekortschiet in de naleving van een of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften.» Dit betekent dus dat er sprake moet zijn van een tekortschieten op in ieder geval twee deugdelijkheidseisen, waarvan de tweede niet benoemd is. Het voorstel maakt niet duidelijk hoe nauw het verband tussen het tekortschieten van een wettelijk voorschrift en het tekortschieten op leerresultaten moet zijn, noch hoe en door wie dit verband kan of moet worden vastgesteld. Het zou goed zijn hieromtrent in het voorstel meer duidelijkheid te geven.

---

[37] Onderwijsraad, 2012b, p. 39–40.
[38] Dit punt is aangedragen door de Nederlandse Montessori Vereniging in de consultatieronde.
[39] Onderwijsraad, 2012b, p. 26.
[40] Onderwijsraad, 2012b, p. 45.
[41] Onderwijsraad, 2013, p. 15 en p. 29; Honingh & Ehren, 2012, p. 71.
[42] Honingh & Ehren, 2012, p. 71.

Thans is de situatie zo dat sprake is van een zeer zwakke school als die onvoldoende onderwijsresultaten (eindopbrengsten) realiseert en daarnaast op belangrijke onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. Dat sprake is van onvoldoende kwaliteit volgt uit het nader onderzoek op basis van het huidige artikel 11, lid 3, WOT, waar onder andere op het leerproces betrekking hebbende aspecten worden opgesomd. In het voorgestelde artikel 11, lid 3, WOT komt deze opsomming te vervallen, waardoor de aard van de tweede voorwaarde voor dit oordeel (in het voorstel de tweede deugdelijkheidseis) niet meer gegeven is. De raad ziet dat als een gemis, omdat nu iedere willekeurige wettelijke eis (mits in verband staand met het tekortschieten op het vlak van leerresultaten) kan worden onderzocht en aangemerkt als aanvullende voorwaarde voor het oordeel zeer zwak. Daarmee rijst de vraag naar de proportionaliteit van het predicaat zeer zwak.

Bovendien merkt de raad op dat in de huidige systematiek het niet willen meedoen aan een verbetertraject of het onvoldoende realiseren van verbeteringen nadat uit nader onderzoek is gebleken dat de kwaliteit tekortschiet, een medebepalende factor is voor de vaststelling of sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs (huidige artikel 10a, lid 4, WPO).

In het voorstel komt artikel 10a, lid 4, WPO te vervallen. Daarmee zal een mededeling van de inspectie aan de Minister ten aanzien van de beoordeling van kwaliteitsverbeteringen op grond van een nader onderzoek niet meer nodig zijn voor het oordeel ernstig of langdurig tekortschieten (in het voorstel: zeer zwak). Anders gezegd: het al dan niet op orde hebben van het onderwijsleerproces (bepaald aan de hand van de kwaliteitsaspecten ex artikel 11, lid 3, WOT) en het al dan niet meewerken aan en welslagen van een verbetertraject worden in dit geval niet meer meegewogen.

Voorts wordt in het voorstel enkel een definitie van het oordeel zeer zwak gegeven en niet van het oordeel zwak. Daardoor lijkt alleen een oordeel deugdelijk (namelijk het bevoegd draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school als bedoeld in het voorgestelde artikel 10 WPO) of zeer zwak mogelijk.

De raad adviseert deze keuzes nader toe te lichten.

Ad d) Uitbreiding rechtsbescherming tegen inspectieoordeel

De huidige rechtsbescherming van scholen tegen inspectieoordelen is beperkt. Destijds is bij de totstandkoming van de WOT overwogen dat het inspectieoordeel «geen besluit in de zin van de Awb [is], omdat de inspectie geen rechtsgevolgen beoogt met haar oordeel. Er bestaat ook geen noodzaak tot een dergelijke rechtsbeschermingsprocedure. Immers, indien een instelling het niet eens is met een inspectieoordeel, wordt de instelling in de gelegenheid gesteld om met de inspectie overleg te voeren en wordt de zienswijze van het bestuur, als zij het niet eens kunnen worden, door de inspectie als bijlage bij het te openbaren rapport gevoegd.»[43] Naast deze mogelijkheid tot toevoeging van een eigen zienswijze, is er de mogelijkheid van een klachtenprocedure (artikel 23

[43] Kamerstuk 27 783, nr.3, p. 6 en Kamerstuk 27 783, nr.5, p. 8.

WOT).[44] Het interventierepertoire van de inspectie is evenwel fors uitgebreid sinds de totstandkoming van de WOT. De (openbare) rapporten van de inspectie met het oordeel zwak of zeer zwak leiden tot intensieve toezichts- en verbetertrajecten. Daarom is de wens van de initiatiefnemers tot het vastleggen van de mogelijkheid tot rechtsbescherming begrijpelijk.

De raad is er echter niet van overtuigd dat het wenselijk is om het oordeel zeer zwak voor bezwaar en beroep vatbaar te maken. Ten eerste maakt het de (mogelijke) verwachting van scholen niet waar; de bestuursrechter zal het oordeel niet inhoudelijk maar slechts procedureel toetsen. Ten tweede kan deze nieuwe procedure van bezwaar en beroep meerdere jaren in beslag nemen. Ondertussen kan de noodzaak bestaan dat de Minister op grond van het oordeel een sanctie treft. Indien tegen het inspectierapport beroep wordt ingesteld en daarop nog geen definitieve uitspraak gedaan is, heeft de Minister geen solide basis om de noodzakelijk geachte maatregelen te treffen om leerlingen en studenten te behoeden voor het (langer dan nodig) volgen van ondermaats onderwijs.

Maar de raad vindt het zonder meer van belang dat er een voldoende sterke «countervailing power» is die op een toegankelijke manier de mogelijkheid geeft tegenwicht te bieden als het gaat om het inhoudelijke kwaliteitsoordeel van de inspectie. De klachtadviescommissie ex artikel 23 WOT vervult op dit moment die functie, maar van de bestaande mogelijkheid om een klacht bij deze klachtadviescommissie in te dienen, wordt nauwelijks gebruikgemaakt. De raad acht het wenselijk om te achterhalen wat daarvan de oorzaak is. Is deze mogelijkheid bij scholen onbekend? Hebben zij er geen behoefte aan? Of achten zij de gang naar deze commissie bij voorbaat al zinloos, of gelet op de relatie met de inspectie risicovol? Door het gebrek aan casussen is het onbekend of, en zo ja welke functie de klachtadviescommissie in dezen kan hebben. De raad acht het tevens raadzaam om te onderzoeken of de klachtadviescommissie alsnog de beoogde rol kan spelen door diens positie te verhelderen en te versterken. Daarvoor is het in ieder geval nodig dat (het duidelijk is dat) de klachtadviescommissie op afstand staat van de inspectie en daarvan onafhankelijk opereert.

Ad e) Twee toezichtkaders, twee inspectierapporten en gedeeltelijke openbaarmaking

Zoals boven aangegeven vindt ook de raad dat de twee taken van de inspectie in de uitvoering beter moeten worden onderscheiden, maar tegelijkertijd zal deze scheiding niet altijd heel strikt kunnen zijn. Er is sprake van gedeeltelijke overlap tussen beide taken, die in de praktijk gelijktijdig worden uitgevoerd en betrekking hebben op het ondeelbaar proces dat (goed) onderwijs kenmerkt. Daarbij zijn deugdelijkheidseisen altijd verweven met overige aspecten van het onderwijsproces en het pedagogisch klimaat in de school.

De raad kan zich geen concrete voorstelling maken van hoe een dergelijke scheiding er voor de toezichthouder uit zou moeten zien: toezicht leidt per definitie tot een oordeel en een bevorderende rol start altijd vanuit een evaluatie van wat beter kan. Het is moeilijk voor te stellen hoe bevorderen mogelijk is zonder evaluatie en/of beoordeling van een school. En andersom is het moeilijk voor te stellen hoe de inspectie de kwaliteit van

---

[44] Klachten over de inspectie worden behandeld volgens de bepalingen in hoofdstuk 9 van de Awb. De klachtadviescommissie onderzoekt de klacht en stelt klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid te worden gehoord. Zij stelt een rapport op met haar bevindingen en stuurt dit met haar advies en eventuele aanbevelingen naar de inspecteur-generaal van het onderwijs.

onderwijs kan beoordelen zonder te kijken naar de kwaliteitsaspecten van het onderwijs wanneer zij zich op basis van de eerdere risicoanalyse zorgen maakt over de kwaliteit van het gegeven onderwijs op een school. De raad ziet dan ook niet voor zich hoe de gescheiden taken kunnen resulteren in (strikt) gescheiden kaders voor toezicht en ontwikkeling. Dit laat uiteraard onverlet dat voor betrokkenen helder moet zijn dat in het toezicht beide taken aan de orde kunnen zijn en wanneer een gesprek met de inspectie op basis van de ene of de andere taakuitvoering plaatsvindt. Wat dat betreft vindt de raad het van belang dat de inspectie in haar informatieverstrekking en procedures meer helderheid betracht.

De raad volgt daarom wel het voorstel van de initiatiefnemers om in het verslag van de inspectie haar oordeel (deugdelijkheidseisen) of bevindingen (kwaliteit onderwijs buiten de deugdelijkheidseisen) op een meer inzichtelijke manier en meer gescheiden te presenteren dan thans het geval is. Ook de status van beide (oordeel en/of bevindingen) dienen voor de lezer op zodanige wijze te zijn gepresenteerd, dat daarover geen misverstand kan bestaan. Ook ondersteunt de raad het voorstel om bij een oordeel aan te geven op welke wettelijke bepaling(en) dat oordeel betrekking heeft (voorgestelde toe te voegen volzin aan artikel 20, lid 2, WOT). Als het oordeel en de bevindingen in het rapport duidelijker worden gescheiden, acht de raad verslaglegging in twee rapporten niet noodzakelijk.

Overigens komen de memorie van toelichting en de wettekst niet overeen in de wijze waarop zij beide rapporten voorstellen. Anders dan de toelichting suggereert, verplicht het voorstel niet tot het opstellen van twee rapporten. Alleen een inspectierapport over het oordeel *moet* worden gemaakt (het huidige artikel 20, lid 1, eerste volzin, WOT); een inspectierapport over de bevindingen *kan* worden gemaakt (voorgestelde artikel 20, lid 1, tweede volzin, WOT).[45] De inspectie is dus niet verplicht haar bevindingen op schrift te stellen: zij kan deze ook mondeling weergeven. De raad acht dat niet wenselijk, omdat hij kenbaarheid en transparantie ook wat betreft de bevorderende rol aangewezen acht. Bovenstaand heeft hij aangegeven dat hij dit een onmisbaar onderdeel acht van de bestaande verantwoordingssystematiek.

De memorie van toelichting stelt dat het inspectierapport met bevindingen (als het er al komt) niet openbaar hoeft te worden gemaakt. De raad is hierover een andere mening toegedaan. Als de bevindingen zijn vastgelegd in een inspectierapport, acht de raad het wenselijk dat ook deze openbaar gemaakt worden. De raad heeft daarvoor drie redenen. Ten eerste past dit bij de eerder vermelde verantwoordingssystematiek waarbij ook de onderwijsgebruikers (leerlingen, studenten, ouders) gebaat zijn en past het niet in deze tijd om dergelijke informatie niet algemeen beschikbaar te maken. Juist in een tijd waarin media en private personen zelf met allerlei beoordelingen en rankings komen, is het goed om op degelijk onderzoek gebaseerde inspectierapporten openbaar te maken. Ten tweede is deze informatie van de inspectie op basis van regelgeving (Wet openbaarheid bestuur) en jurisprudentie[46] hoe dan ook openbaar (te maken). In het geval van de bevindingenrapportage zou voor passieve openbaarmaking gekozen kunnen worden (dat wil zeggen niet actief via het internet beschikbaar stellen, maar op verzoek beschikbaar stellen). De

[45] Het voorgestelde artikel 20, lid 1, tweede volzin, WOT luidt: «De inspectie kan haar bevindingen met betrekking tot de ontwikkeling van het onderwijs aan de instelling eveneens vastleggen in een inspectierapport.»

[46] Relevante jurisprudentie naar aanleiding van WOB-procedures is bijvoorbeeld: Pres. Rb Amsterdam 19/8/1997. Awb-katern; RvS 15/1/2012 – 201104059/1/A3; 4/9/13 Utr 13/3393 Rb Midden-NL.

raad acht dit echter niet wenselijk vanwege genoemde gewenste transparantie voor alle belanghebbenden en de mogelijke administratieve lasten die dit voor de inspectie met zich brengt. Ten derde lijkt de wens tot niet-openbaarheid uit te gaan van de opvatting dat hier (altijd) sprake is van een moeizaam gesprek, waarbij scholen liever geen openheid van zaken geven over de eigen werkwijze, visie en kwaliteit. Dit staat haaks op het beeld dat scholen een sterke gemeenschap vormen met hun omgeving (leerlingen, studenten, betrokkenen, gemeente) en dat zij over hun handelwijze ook horizontaal op een open wijze verantwoording willen afleggen.

Tot slot reageert de raad in deze context nog op de suggestie van de AOb om een inspectierapport eerst aan personeel en schoolleiding te zenden, alvorens dit aan het bevoegd gezag te doen toekomen. De raad volgt de redenering die hieromtrent door de Raad van State is gegeven.[47] De Raad van State wijst erop dat het bevoegd gezag de drager van de onderwijsvrijheid is en dat de overheid zich primair met het bevoegd gezag dient te verstaan. Het is vervolgens de taak van het bevoegd gezag zijn personeel en schoolleiding van het oordeel en de bevindingen van de inspectie op de hoogte te stellen. Dit betekent dat de Onderwijsraad eveneens adviseert om het rapport aan het bevoegd gezag en niet (eerst) aan de andere geledingen te zenden.

Ad f) Te betrekken aspecten bij onderzoek en nader onderzoek ex artikel 11 WOT

Wat betreft de aspecten aan de hand waarvan de inspectie zijn (eerste) risicogericht onderzoek verricht, stellen de initiatiefnemers dat deze onvoldoende overeenkomen met de indicatoren in het huidige toezichtkader.[48] Zij stellen daarom voor deze ook als indicatoren in de WOT op te nemen. De raad merkt op dat de indicator leerresultaten, anders dan nu, wordt beperkt tot leerresultaten op het gebied van Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, en dat «voortgang in de ontwikkeling van leerlingen» (huidige artikel 11, lid 2, sub b. WOT) komt te vervallen. In de toelichting ontbreekt een onderbouwing voor de keuze om het laatstgenoemde aspect en leerresultaten op andere gebieden niet langer mee te nemen bij de inhoud van dit toezicht, terwijl deze volgens de raad wel van belang zijn en ook tot de deugdelijkheidseisen behoren.

De initiatiefnemers stellen verder voor de opsomming van de aspecten die in een nader onderzoek betrokken kunnen worden (artikel 11, lid 3, WOT), te laten vervallen. Zij zijn van mening dat het feit dat in het voorgestelde artikel 11, lid 3, WOT gesproken wordt over tekortschieten van de instelling in de naleving van wettelijke voorschriften reeds de beoogde beperking tot deugdelijkheidseisen is gegeven. In de voorgestelde systematiek van initiatiefnemers is een zodanige beperking tot deugdelijkheidseisen inderdaad gegeven. De huidige opzet van het nader onderzoek vervult echter nog een belangrijk ander doel. Het geeft namelijk een opsomming van aspecten aan de hand waarvan het nadere onderzoek door de inspectie plaatsvindt. Deze opsomming biedt zowel de beoordelaar als de beoordeelde een zinvol houvast waaraan beiden zekerheid ontlenen.[49]

---

[47] Kamerstuk 33 862, nr. 5, p.14.
[48] Kamerstuk 33 862, nr.7, p.32.
[49] Toezichtkaders zijn beleidsregels zijn, waaraan in beginsel de toezichthouder gebonden is. Dit levert voor de instellingen rechtszekerheid op.

De Raad van State merkt ten aanzien hiervan op dat de huidige opsomming van kwaliteitsaspecten scholen zekerheid biedt over de grenzen van het onderzoek van de inspectie, en benadrukt daarom dat het voor de inspectie mogelijk moet zijn en blijven om een «wetsinterpreterende beleidsregel» vast te stellen waarin wettelijke deugdelijkheidseisen op een vaste manier geoperationaliseerd worden.[50] De initiatiefnemers onderschrijven deze mogelijkheid, maar merken op dat het toezichtkader in de toekomst de kernelementen van dit onderzoek zal moeten bevatten.[51] Ook de Onderwijsraad meent dat er ruimte is en hoort te zijn voor een redelijke en werkbare uitwerking van de deugdelijkheidseisen in een toezichtkader.

De initiatiefnemers gaan naar het oordeel van de Onderwijsraad evenwel voorbij aan de wettelijke garantie die de huidige opsomming biedt aan scholen dat de inspectie niet buiten de daartoe geëigende terreinen nader onderzoek gaat verrichten. Door de opsomming te laten vervallen zou de inspectie immers naar álle aspecten onderzoek kunnen doen. Scholen kunnen in dat geval minder dan nu anticiperen op waar de inspectie in het nader onderzoek naar zal kijken. Verschillende betrokken partijen[52] hebben hierover in de consultatieronde hun zorg uitgesproken en gevraagd hoe zonder een dergelijk nader onderzoekkader de deugdelijkheidseisen door de inspectie geoperationaliseerd (kunnen) worden op een zodanige wijze dat scholen daaraan zekerheid kunnen ontlenen. De raad adviseert daarom deze wijziging te heroverwegen.

De raad wijst er voorts op dat de voorgestelde wijziging van de WOT doorwerkt in het sanctieregime. In artikel 164b, lid 2, sub a, WPO wordt geregeld dat de Minister pas gebruik mag maken van de mogelijkheid om een school op te heffen of de bekostiging te beëindigen als de inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 11 WOT of artikel 15 WOT heeft verricht. Op grond van artikel 15 WOT kan de inspectie uit eigen beweging of op aanwijzing van de Minister specifiek onderzoek verrichten. De initiatiefnemers stellen een zodanige wijziging van dit artikel voor dat de Minister alleen nog tot opheffing of beëindiging van de bekostiging mag besluiten als de inspectie nader onderzoek (ex artikel 11, lid 3, WOT) heeft gedaan vanwege een redelijk vermoeden dat een instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften én dat de inspectie heeft medegedeeld dat er sprake is van onvoldoende verbeteringen (of het bevoegd gezag niet bereid is verbeterafspraken te maken). Dit betekent dat de Minister niet meer op basis van bevindingen uit een specifiek onderzoek op grond van artikel 15 WOT (bijvoorbeeld naar de veiligheid in de school) tot een beslissing tot beëindiging van de bekostiging of opheffing zou mogen komen zonder dat eerst ook een nader onderzoek op grond van artikel 11, lid 3 WOT gedaan is. De raad acht dit niet wenselijk.

Ad g) Invloed Minister en Tweede Kamer op totstandkoming en wijziging toezichtkaders en jaarwerkplan

Het voorstel om de Tweede Kamer en de Minister nauwer te betrekken bij het vaststellen van de toezichtkaders brengt volgens de raad risico's met zich mee. Het «voorhangen» van het toezichtkader bij de Tweede Kamer opent de mogelijkheid dat de politiek (ad hoc) prioriteiten gaat stellen in de thema's en wellicht de objecten van toezicht. Dit zou afbreuk doen aan de mate van onafhankelijkheid die de inspectie thans bezit. Een effect van betrokkenheid van Minister en Tweede Kamer kan ook zijn dat voor instellingen het toezichtbeleid van de overheid minder doorzichtig en

[50] Kamerstuk 33 862, nr. 5, p.8.
[51] Kamerstuk 33 862, nr. 5, p.9.
[52] Onder andere de VGS, de VO-raad, VOS-ABB, de Besturenraad en BON.

consistent wordt, contrair aan de bedoelingen van het voorstel. Invloed van de politiek bergt namelijk het gevaar in zich dat op incidenten gereageerd wordt en dat compromissen worden gesloten waarmee de kwaliteit van het onderwijs per saldo niet gediend is.

Een verdergaande mate van onafhankelijkheid en zelfstandigheid geeft de inspectie de mogelijkheid om een meer koersvaste lijn uit te zetten en te volgen. Dit komt de legitimiteit van haar handelen ten goede. De inspectie is dan immers niet «zomaar een uitvoeringsinstantie van OCW». Daarnaast komen kwaliteitsaspecten en indicatoren tot stand op basis van overleg met de sector («ringen»). Hoewel dit geen garantie biedt dat ze door alle scholen gedeeld worden, is dit volgens de raad te prefereren boven het verplaatsen van de indicatoren naar de politieke arena (Minister en Tweede Kamer). Het is de raad niet op voorhand duidelijk wat scholen daarbij zouden hebben te winnen.

Overigens kan de Tweede Kamer, als hij dat wenst, ook nu al zijn visie op het functioneren van de inspectie en op het gehanteerde toezichtkader geven. De Minister is uiteindelijk verantwoordelijk en als de Kamer dat nodig vindt, kan de Minister ter verantwoording geroepen worden over het reilen en zeilen, inclusief het toezichtkader, van de inspectie. Hetzelfde geldt voor het jaarwerkplan, dat de wettelijke verantwoording van de inspectie (van haar onafhankelijke oordeelsvorming) is aan de Minister van OCW en daarmee uiteindelijk ook aan het parlement.

Afgezien van het bovenstaande is het de raad niet duidelijk wat het gevolg van de voorhangprocedure zou kunnen zijn. Krijgt de Tweede Kamer daarmee de bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen of om zijn goed- of afkeuring hierover uit te spreken? Evenmin is de raad duidelijk of in het voorstel *beide* kaders vooraf aan de Tweede Kamer zouden moeten worden voorgelegd, en zo ja, wat dan de grondslag is van goed- of afkeuring van beide.

De raad acht, kortom, meer en voorafgaande invloed van de Minister en de Tweede Kamer op de totstandkoming of wijziging van een toezicht-kader en jaarwerkplan niet gewenst.

3 Conclusie

Volgens de raad passen de ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia in het onderwijstoezicht hebben voorgedaan, bij de gemaakte keuzen voor meer autonomie voor scholen en meer overheidssturing op kwaliteit. De raad benadrukt dat goed onderwijs gediend is bij ruimte voor schoolleiders en leraren om vanuit de eigen (pedagogisch-didactische en/of denominatieve) identiteit het onderwijs vorm te geven. Het streven naar verbetering van de onderwijskwaliteit is daarbij inherent aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. De overheid is medeverant-woordelijk voor die onderwijskwaliteit en moet effectief op kwaliteit kunnen sturen om die verantwoordelijkheid waar te maken. Tegen deze achtergrond komt de raad tot de volgende conclusies.

Het wetsvoorstel behelst een wijziging van de definitie van onderwijskwa-liteit in de sectorwetten. De raad wijst erop dat de zorgplicht van schoolbesturen voor de kwaliteit van het onderwijs ten gevolge daarvan alleen nog zou gaan over de naleving van wettelijke voorschriften. Hoewel de raad vanuit juridisch oogpunt het standpunt kan volgen dat scholen alleen op basis van deze voorschriften door de overheid beoordeeld mogen worden, gaat deze strikte afbakening van het begrip onderwijs-kwaliteit volgens hem voorbij aan de kern van waar het in het kwaliteits-denken en -toezicht om gaat. Vanuit een onderwijskundig perspectief,

vanuit het perspectief van onderwijsvragers en gelet op het maatschappelijk belang bij goed onderwijs is de raad van mening dat kwaliteit van onderwijs verder reikt dan het voldoen aan wettelijke deugdelijkheidseisen. Daarom acht de raad de voorgestelde definitie van onderwijskwaliteit te beperkt.

De raad is het met de initiatiefnemers eens dat het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en door de inspectie te hanteren kwaliteitsaspecten voor scholen niet altijd duidelijk is. De raad benadrukt dat de in de WOT genoemde aspecten van kwaliteit van een andere aard zijn dan deugdelijkheidseisen in de sectorwetten. Alleen deugdelijkheidseisen zijn voor scholen bindende normen die, als ze niet worden nageleefd, kunnen leiden tot maatregelen of sancties. Deze eisen horen in de volle breedte terug te komen in beoordelingskaders en het uiteindelijke toezicht van de inspectie. De aspecten van kwaliteit zijn aandachtspunten bij een nader onderzoek. De raad meent dan ook dat de inspectie in haar toezichtkader, in de benadering van scholen en in haar verslaglegging indicatoren die een operationalisering zijn van wettelijke deugdelijkheidseisen en indicatoren die dat niet zijn, duidelijker moet onderscheiden. De raad volgt daarom het voorstel om de inspectie te verplichten expliciet aan te geven op welke wettelijke voorschriften een oordeel gebaseerd is. De rapportage van de inspectie in het kader van haar bevorderende taak is van een andere orde en het verschil tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten dient voor betrokkenen helder te zijn. Openbaarmaking van de bevindingen acht de raad onontkoombaar en bovendien van belang voor de verantwoording van scholen.

De opsomming van kwaliteitsaspecten in de WOT biedt scholen rechtszekerheid en transparantie over de werkwijze van de inspectie en vooral daarom adviseert de raad om het schrappen van deze opsomming te heroverwegen. De raad meent wel dat er grenzen zijn aan de mate waarin de inspectie de aspecten van kwaliteit mag uitleggen en uitwerken in een toezichtkader. Er dient ruimte te zijn voor een eigen invulling van scholen.

Voorts is de raad met de initiatiefnemers van mening dat een wettelijke grondslag nodig is voor de oordelen zwak en zeer zwak, gelet op de mogelijk vergaande (feitelijke) gevolgen van die oordelen voor scholen. De raad acht het niet wenselijk om bezwaar en beroep open te stellen tegen een oordeel zeer zwak. In plaats daarvan meent de raad dat zo nodig de procedure bij de klachtadviescommissie versterkt moet worden en de onafhankelijkheid van deze commissie gewaarborgd.

De raad herkent ook dat het onderscheid tussen de verschillende inspectietaken in de praktijk niet altijd duidelijk is voor scholen. Bij de uitoefening van het toezicht hoort de inspectie duidelijker onderscheid te maken tussen de beoordelende taak (het nalevingstoezicht) en de bevorderende taak (kwaliteitsverbetering). Desalniettemin meent de raad dat het splitsen van toezichtkaders en inspectierapporten op basis van de twee genoemde taken in de praktijk niet zinvol is.

De raad benadrukt het belang van de bevorderende taak van de inspectie, maar meent wel dat daarbij een andere opstelling en wijze van communicatie past dan bij de beoordelende taak. Bij de eerste taak gaat het eerder om verantwoording dan om toezicht. Ook bepleit de raad dat scholen zelf kwaliteitsvisies en -doelstellingen (kunnen) inbrengen, waardoor ook hun eigen visie op kwaliteit als aangrijpingspunt voor de kwaliteitsbevordering door de inspectie kan worden gehanteerd.

Gelet op bovenstaande overwegingen kan de raad op sommige onderdelen meegaan met het voorstel. De raad meent dat op specifieke punten aanscherping van de wetgeving aangewezen is. Ook past het dat de inspectie in haar werkwijze en communicatie meer vormvast is en duidelijker differentieert naar onderscheiden taken. De raad is evenwel niet overtuigd van de wenselijkheid van de andere genoemde onderdelen in het wetsvoorstel.

Ten slotte merkt de raad op dat waar het voorstel zich specifiek richt op het inspectietoezicht, de kern van de door de initiatiefnemers geconstateerde problemen zich bevindt op het niveau van de (bestuurlijke) verhoudingen tussen overheid en scholen en op het niveau van de vraag naar de grenzen van de overheidssturing op de kwaliteit van het onderwijs. De raad adviseert de initiatiefnemers daarover de politieke en maatschappelijke discussie te voeren, zeker met het oog op de door de overheid aangekondigde vernieuwingen in het toezicht in verband met het versterken van de door haar gewenste kwaliteitscultuur.[53]

Met beleefde groet,

G.T.M. ten Dam
Voorzitter

A. van der Rest
Secretaris

[53] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Transitie in onderwijstoezicht*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 28 maart 2014. Kamerstuk 33 905, nr. 1.